

我国政府采购的

隐忧及对策

研究
与
探
索

◆ 廖 靛 ◆

【摘要】政府采购制度虽然在国际上普遍实行,但在我国还是一件新鲜事物,各地在大力推行政府采购的同时,必须清醒的认识到我国政府采购存在的隐忧,并谋求应对。

【关键词】政府采购 约束机制 风险

一、我国政府采购存在的隐忧

1、各地制定的政府采购条例和管理办法较为混乱,不利于政府采购工作的规范。我国尚未有统一的政府采购法规条例,各地方政府只能参照本地、外省市及国外的经验,推出各地的政府采购条例或管理办法。这些条例或管理办法在内容、范围和深度都有较大的差距。由此带来的最直接负面作用就是在全国范围内政府采购工作缺乏统一规范的行为指导,管理体制混乱,部门关系难以理顺,不易协调,操作上也各自为政、各行其是。

2、对政府采购认识不足,忽略其导向作用。或把政府采购视为采购权的简单转移和集中,或单纯的把节约资金看成政府采购的唯一目标。

3、由“分散的寻租行为”转为“集中的寻租行为”。实行政府采购后,变原来的分散采购行为为政府的统一采购,要避免某些人偷梁换柱,假政府之名,行寻租之实,出现集中的寻租行为。

4、政府采购成为地方保护主义的“庇护伞”,干扰国家经济政策的贯彻和社会主义市场经济的健康发展。某些地方政府在制定和操作采购条例和管理办法中,采取保护性的土政策,借政策之手垄断、控制政府采购市场,或因为地方长官的意志而决定政府采购的取舍。

5、供应商造成的风险。主要有交货日期延迟和提供的服务不符合采购实体的要求。

6、增支风险。由于在采购过程中的各种增支因素的存在,使

完成一项政府采购活动所需要的最终采购支出比预期的采购支出有所增加,面临增支风险。

二、解决上述隐忧应采取的对策

1、采购目标长期化。将政府采购目标定位为:政府采购的经济有效性;促进政府采购中心的廉洁和公众对政府采购制度的信心;促进政府特定的社会经济目标。特别是要加强政府采购政策与国家经济政策的协调性,充分发挥政府采购的杠杆作用。

2、拓展政府采购的内容,完善采购方式。由于按商品的类别来确定采购范围难度太大,可仿照国际惯例确定采购的“门槛价”,其金额不宜太高,定位3 000~5 000元为宜。在具体的采购活动中,注意选择适当的采购方式,对那些复杂或

高成本的采购项目,还要进行市场调查和选址等工作。

3、建立政府采购的监督约束机制。

(1)建立政府采购的监督法律体系。包括三层次:一是国家制定的统一的《政府采购法》,二是地方各级政府根据《政府采购法》制定的相应的管理办法,三是财政部门制定的政府采购监督检查工作配套法规。

(2)在规范政府采购操作程序的基础上,建立重点采购环节的日常监督制度。把握好以下四个主要环节的监督:一是建立政府采购预算制度,提高政府采购计划的约束力。政府采购计划编制程序应采用“由下到上”和“由上到下”相结合的方式,即由各采购单位向财政部门申报年度采购计划,财政部门审核汇总报政府审批,然后再层层下达批复。对计划编制环节的监督要确保采购单位计划编制的全面性,合理性以及有效性,采购计划一经确定就不得随意更改。只有列入政府采购计划的采购活动,财政部门才能下达给有关部门操作。二是建立供应商市场准入制度,加强对竞标主体的监督,同时建立起保证金制度。三是建立评委库制度,加强对招标环节的监督。为保证招标的客观和公正,迫切需要建立评委库,由采购中心聘请有一定资格的各类专业技术人员,作为招标的评委,分类标号,随机抽取一定数量的评委,以此减少供应商与评委的接触的可能性,同时防止长官意志的影响。此外,可以邀请公正机关现场监督,防止出现徇私舞弊行为。四是建立采

购与付款相分离制度,加强货款结算环节的监督。必须使商品的采购、验收、付款三个环节相互分离,建立财政、政府采购中心和采购单位相互制约机制,即财政部门负责采购计划的审批,但不直接参与具体的采购事务:政府采购中心负责组织招标等采购工作,但无权付款;采购单位不直接采购但有最后验收签单权,财政部门只能凭采购单位的签单才能付款,这样形成三者相互制约的机制。

(3)建立政府采购中心人员的监督机制。首先,为了指导政府采购人员正确决策,财政部或专业协会应制定《政府采购道德规范》,以对各种采购行为的是非标准、动机和结果是否恰当来规定标准。此《政府采购道德规范》应体现公正原则,诚实原则,忠诚原则。其次,积极组建政府采购专业协会和推行政府采购人员资格认证制度,以加强政府采购人员的管理和提高他们的职业素质,从而有效的防范和化解政府采购的能力风险。

(4)建立专职与兼职相结合的政府采购监督队伍。由于政府采购涉及的商品范围广,对监督者的要求高,财政部门内部缺少此类人才,因而必须借助外部力量来加强监督,邀请审计、监察、技术监督等部门参与政府采购的评估和跟踪监督,充分发挥社会中介组织的作用,在此基础上,进一步理顺财政部门内部各职能科室在政府采购管理中的职责分工,明确财政部门现有的财政监督机构在财政监督中应承担的责任和相应的权力,建立考核监督制。

4、建立采购质疑、申诉机制和司法救济程序。建立采购质疑、申诉机制和司法救济程序是维护公开、公平、公正的政府采购市场的必要保证。从制度上看,需要两个条件,一是有一个公正中立的申诉受理机构,二要有不同性质的多级申诉处理审查程序。如果供应商或是其他申诉人认为采购中心在采购过程中有违法行为,可以直接向政府采购中心提出质疑,如果对答复不满或其未在规定的期限内答复,可以直接向政府采购中心的主管部门或政府采购监督队伍提出申诉,如果对申诉结果不服,最终还可以寻求司法救助,通过行政诉讼的办法来解决问题。

5、处理好采购与调剂使用的关系。在推行政府采购制度的同时,既要注重对商品、劳务、工程等新增部分的采购,又要重视利用行政事业单位清产核资工作成果,充分挖掘现有资产使用潜力,盘活存量资产。◆

参考文献】

- 【1】杨百秋.当前政府采购中要注意的几个问题[J].中国财政[M].1999.9.2
- 【2】陈本燕.浅议政府采购风险的防范[J].四川财政[M].2001-4.
- 【3】刘尚希.政府采购制度研究文集[M].经济科学出版社.2001-4.
- 【4】姚传志.中国政府采购[M].中国商业出版社.
- 【5】楼继伟.政府采购[M].经济科学出版社.

(作者单位:厦门大学财会系)

(责任编辑:万文英)